

karakter, at de kun sjældent vil kunne løses alene gennem generelle bestemmelser i en lov.

II. Spørgsmålet om bevillingsmæssig hjemmel.

Som udgangspunkt for mit arbejde med dette spørgsmål lagde jeg til grund, at den foreliggende problemstilling ikke drejede sig om materielle ændringer af en lovregel, men alene om et beløbsmæssigt supplement til en i forvejen bestående udgiftslovgivning. At uventede faktorer i forbindelse med sådan lovgivning kræver beløbsmæssig supplerings ad bevillingsvejen er et meget almindeligt forekommende fænomen, og for lovbundne tilskuds vedkommende hjemlet i budgetvejledningen pkt. 53.21. Jeg måtte i den forbindelse anlægge den betragtning, at det foreliggende tilfælde ikke drejede sig om en forøgelse af udgiftsrammen, men alene om en fremskyndelse af nogle udbetalinger inden for denne. Dette måtte jeg betragte som noget mindre i forhold til en bevillingsmæssig forøgelse af udgiften. Ved fastlæggelsen af min forudsætning gik jeg endvidere ud fra, at denne nok skulle vise sig at stemme med finansudvalgets behandling af forholdet. Dette var for mig den helt afgørende faktor, som efter min gennemgang viste sig at holde stik. Jeg skal i det følgende gøre rede for min sagsbehandling og forudsætningerne for den, men jeg må herved forudsætte, at notatet er væsentlig mere detaljeret og giver langt større baggrundsorientering, end jeg har anvendt i min behandling dengang. De nedenfor meddelte baggrundsoplysninger og detaljerede ræsonnementer fremtræder naturligvis for mig som etablerede kendsgerninger, som jeg uden videre kan lægge til grund. Når jeg her skal redegøre for dem, er det af hensyn til forståelsen nødvendigt at gøre detaljeret rede for de enkelte led i mine følgeslutninger og baggrunden for dem.

Udgangspunktet for fastlæggelsen af indholdet af dansk bevillingsret er naturligvis grundlovens § 46, hvorefter bevillingsmyndigheden tilkommer folkettinget. Det er videre væsentligt at fastslå, at når man skal udfylde grundlovens kortfattede principielle regel, er de sædvaner, der har udviklet sig i folkettinget, afgørende. Her kan den hovedregel fastslås, at i det omfang, reglerne ikke fastlægges i folketingssalen, tilkommer den

retsnormerende funktion finansudvalget, hvis praksis er den primære kilde til alle bevillingsmæssige regler af retlig karakter.

I dansk bevillingsret har der kun i begrænset omfang været skrevne regler før 1972, hvor den første budgetvejledning fremkom. Før budgetvejledningens tid var hovedkilden til fastlæggelse af indholdet af bevillingsretten, som nævnt, finansudvalgets praksis. Ved fortolkningen af denne spillede finansministeriets, revisionsdepartementernes og statsrevisorernes praksis en ikke ringe rolle.

I 1972 kodificeredes den hidtil uskrevne bevillingsret gennem fremkomsten af den første budgetvejledning. Denne er senere blevet revideret to gange. Endvidere foretoges i 1980-81 på statsrevisorernes initiativ et kodifikationsarbejde vedrørende finanslovmærkningernes retlige betydning i publikationen »Statsvirksomhedernes bevillingsretlige stilling«, som er udarbejdet af rigsrevisor og mig i forening, med bistand af medarbejdere i rigsrevisionen og indbefattende en drøftelse med budgetdepartementet i arbejdets afsluttende fase.

Det er imidlertid af hensyn til opretholdelsen af folketingets suverænitet på det budgetretlige område afgørende at holde fast på, at ingen af disse skrevne regler har nogen retlig gyldighed, hvis man ikke går ud fra den forudsætning, at de enten udtrykkeligt eller stilltiende er godkendt af finansudvalget. Rigtigheden af denne forudsætning fremgår da også af den procedure, der følges, når der skal foretages principielle ændringer i budgetsystemet, som tilfældet var ved gennemførelsen af den nye budgetreform. Det er som før nævnt berettiget at fastslå, at det er en forfatningsmæssig sædvane, at folketinget overlader den detaljerede fastsættelse og udøvelse af bevillingsretten til sit finansudvalg. Træffer finansudvalget en konkret afgørelse, der strider mod en af de skrevne retsregler, må denne vige, og træffer udvalget en principielt videregående afgørelse, må reglerne skrives om.

Det følger heraf, at det ikke er nogen helt ukompliceret opgave i de enkelte tilfælde at fastslå indholdet af gældende ret på det bevillingsmæssige område. Jeg skal i det følgende gøre rede for tre hovedsynspunkter, som i sekretariatets praksis lægges til grund, når konkrete bevillingsmæssige hjemmelsproblemer er til behandling.